

GEKLINKERD

40 Terwijl in Den Haag minister voor Immigratie en Asiel Leers – onder instemmend geroffel van sommige kamerleden – probeerde uit te leggen waarom hij door zou gaan met de uitzetting van Iraakse asielzoekers hangende een procedure daarover bij het Straatsburgse Hof, presenteerde Amnesty International een schokkend rapport over vreemdelingendetentie in Nederland.¹ Ondanks verbeteringen mede naar aanleiding van een eerder rapport uit 2008, constateert Amnesty nog steeds schendingen van mensenrechten. Een aantal feiten uit het rapport. Jaarlijks worden er 8.000-10.000 vreemdelingen opgesloten. De meesten daarvan – zo'n 92% van het totaal – zitten vast omdat vaak na jarenlange procedures is komen vast te staan dat ze geen verblijfsrecht hebben. Zij worden op grond van de Vreemdelingenwet bestuursrechtelijk gedetineerd met het oog op uitzetting naar hun land van herkomst. Dit kan wanneer het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid dat vordert. Uit het door de rechter gesauveerde beleid volgt dat een vreemdeling al in bewaring kan worden gesteld wanneer hij geen vaste woon- of verblijfplaats heeft en niet beschikt over voldoende bestaansmiddelen. Omdat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf zich op grond van de Koppelingswet niet kunnen inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie en niet mogen werken, is hiervan eigenlijk altijd sprake. Daarnaast moet er zicht zijn op uitzetting en moet de overheid voortvarend werken aan de uitzetting van de betreffende vreemdeling.

In 2009 was de gemiddelde duur van de vreemdelingendetentie 97 dagen, waarmee Nederland aan kop gaat boven Denemarken (47), Duitsland (42) en België (23). Ongeveer 1.575 vreemdelingen zaten in 2009 langer dan een half jaar vast. Bij een deel eindigt de vreemdelingenbewaring in een uitzetting. Soms wordt een verblijfsvergunning afgegeven. Vaak wordt de bewaring opgeheven omdat er geen zicht is op uitzetting. In dat geval wordt die persoon – zo blijkt uit het rapport – 'geklinkerd', hetgeen kennelijk vaktal is voor op straat zetten. Veel van deze mensen blijven (zonder rechtmatig verblijf) in Nederland. Zij kunnen daarna opnieuw worden aangehouden en opgesloten, hetgeen regelmatig voorkomt. De detentie vindt plaats in gebouwen met een uitstraling van een gevangenis op basis van het regime van de Penitentiaire Beginselenwet dat ook voor strafrechtelijk veroordeelden geldt. Bovendien mogen vreemdelingen, anders dan strafrechtelijk gedetineerden, werken noch onderwijs volgen. Verder is hun verlofregeling strenger. Vreemdelingen zitten dertien tot zestien uur per dag in de cel met verveling en gezondheidsklachten tot gevolg.

Amnesty constateert gelet op het voorgaande terecht dat Nederland nog niet voldoet aan de eisen van diverse mensenrechtenverdragen. Detentie van vreemdelingen is op basis daarvan – kort gezegd – alleen toegestaan als *ultimum remedium* en dan nog alleen zo kort mogelijk. De praktijk laat echter zien dat de drempel voor het gebruik van het middel lager ligt en de detentieduur bovendien relatief lang is. Verder voldoet ook het detentieregime niet aan de mensenrechtenstandaarden. De vrijheid van betrokkenen wordt immers verder beperkt dan strikt noodzakelijk door de vreemdelingen te onderwerpen aan een strafrechtelijk

regime, iets waarop overigens ook kritiek is geleverd door de Inspectie Sanctietoepassing. Dit is onacceptabel, temeer omdat er inmiddels twee jaar zijn verstreken sinds het vorige Amnesty-rapport. Er dienen dan ook per omgaande maatregelen te worden genomen. Daarbij bieden de aanbevelingen van Amnesty een goede leidraad:

- Pas vreemdelingendetentie alleen toe in het uiterste geval en altijd zo kort mogelijk.
- Zorg voor alternatieven die doelmatig en minder schadelijk zijn (bijvoorbeeld een meldplicht, een borgsom of elektro-nisch toezicht).
- Leg het uitgangspunt dat kwetsbare mensen, zoals minder-jarigen, niet in vreemdelingendetentie horen wettelijk vast.
- Wanneer vreemdelingendetentie onvermijdelijk is, zorg dan voor een gepast en humaan regime dat vreemdelingen niet verder in hun vrijheid beperkt dan strikt noodzakelijk is (een dagprogramma met werk, opleiding en recreatie, verruimd contact met de buitenwereld, het toestaan van incidenteel verlof en het vermijden van maatregelen als visitatie, geboeid vervoer en plaatsing in isoleercellen).
- Verbeter de rechtspositie en rechtsbescherming (versnel de eerste rechtmatigheidstoets door de rechter, toets regelmatig ambtshalve de rechtmatigheid van de detentie en verbeter de rechtshulp).

Het voldoen aan deze eisen is de prijs die wij bereid moeten zijn te betalen voor het strenge migratiebeleid. De daarvoor noodzakelijke middelen kunnen voor een deel worden verkregen doordat er minder hoeft te worden uitgegeven aan de peerdure detentie (gemiddeld 180 euro per persoon per dag). Maar daarmee zijn we er nog niet. Het Amnesty-rapport maakt namelijk wederom pijnlijk duidelijk dat de achilleshiel van ons vreemdelingenbeleid de personen betreft die niet rechtmatig in Nederland mogen verblijven, maar evenmin uitzetbaar zijn. Daarvoor kunnen verschillende oorzaken bestaan. Maar wanneer deze buiten de betrokken vreemdeling liggen, bijvoorbeeld – hetgeen vaak voorkomt – omdat het land van herkomst niet aan terugkeer meewerkt, moet de praktijk stoppen van het (steeds opnieuw) oppakken en 'klinkeren' van deze personen. Personen die zich toch al in een uitzichtloze situatie bevinden omdat ze niet (legaal) mogen werken, geen onderwijs kunnen genieten en slechts zeer beperkt een beroep op medische zorg kunnen doen. Met het creëren en instandhouden van een dergelijke groep mensen is niemand gebaat en het (regelmatig) detineren van deze personen maakt hun situatie er allerminst beter op, terwijl hun uitzetbaarheid er niet dichterbij door komt. De juridische fictie dat deze personen die er wel zijn niet bestaan moet worden losgelaten en ze moeten in staat worden gesteld om met een toereikende status (bijvoorbeeld een voorwaardelijke verblijfsvergunning) in onze samenleving te participeren zonder voortdurende detentiedreiging. Daarmee verdwijnt, ten slotte, hopelijk ook het afschuwelijke woord 'klinkeren' uit ons vocabulaire.

Tom Barkhuysen

1. Vreemdelingendetentie in Nederland: in strijd met de mensenrechten, Amsterdam 2010, te vinden op www.amnesty.nl.